Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

21 501-07 Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1241 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 februari 2015

In deze brief ga ik in op de start van de Europese bankenunie en de gevolgen daarvan voor werkafspraken met de Tweede Kamer aangaande informatieverschaffing over ingrepen in de financiële sector. Ik schrijf deze brief naar aanleiding van een aanbeveling van de Commissie De Wit, die verzocht dergelijke werkafspraken op te stellen.[1] Mijn voorstel voor concrete werkafspraken treft u aan in een informatieprotocol, dat als bijlage bij deze brief is opgenomen.

Inleiding

Naar aanleiding van de financiële crisis in 2008 en 2009 en de maatregelen die in deze periode noodzakelijk waren om de financiële stabiliteit te borgen, heeft de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel (commissie De Wit) aanbevelingen geformuleerd. Eén van de aanbevelingen van de commissie De Wit betreft het opstellen van een informatieprotocol teneinde de informatiepositie van de Tweede Kamer voorafgaand aan crisismaatregelen voor de financiële sector te versterken. Het gaat dan om een voorgenomen ingreep door de Minister van Financiën in de financiële sector waarbij de directe inzet van publieke middelen aan de orde is. De achtergrond voor deze aanbeveling is gelegen in het parlementaire budgetrecht.

Deze brief geeft een nadere invulling van deze aanbeveling, waarbij ik een onderscheid maak tussen voorgenomen ingrepen bij banken en mogelijke ingrepen bij andere financiële instellingen. Voor besluiten over ingrepen bij banken geldt namelijk een nieuw Europees kader, dat gevolgen heeft voor de inhoud van het informatieprotocol.

Deze brief ziet niet op situaties waarbij gebruik wordt gemaakt van middelen van het Europees stabiliteitsmechanisme (ESM). Voor de aanwending van ESM-middelen bij crisismaatregelen in de financiële

[1] Kamerstuk 31 980, nr. 77.

kst-21501-07-1241
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

sector (in de eurozone) is voorzien in een separaat informatieprotocol, dat op 15 december 2014 aan de Tweede Kamer is verzonden en met uw Kamer is besproken tijdens het Algemeen Overleg Eurogroep/Ecofin Raad d.d. 20 januari jl.[2]

Start Europese bankenunie

In juni 2012 is tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad door de regeringsleiders besloten tot het oprichten van een Europese bankenunie. Het doel van deze Europese bankenunie is een geïntegreerd kader op te richten om de financiële stabiliteit te waarborgen en de publieke kosten van de afwikkeling van banken te minimaliseren. Op deze manier wordt de link tussen banken en overheden verminderd. De Europese bankenunie is daarnaast van groot belang om adequaat toezicht en crisismanagement te organiseren op Europees niveau, waarmee recht wordt gedaan aan het grensoverschrijdende karakter van de markt voor bancaire diensten. Dit brengt met zich mee dat door de komst van de Europese bankenunie de verantwoordelijkheid en besluitvorming ten aanzien van zowel het toezicht op als de afwikkeling van het overgrote deel van de Nederlandse bankensector naar Europees niveau verschuift.

Met de aanvang van het gemeenschappelijk bankentoezicht op 4 november 2014 (*Single Supervisory Mechanism*, SSM), is een start gemaakt met de inwerkingtreding van de Europese bankenunie. Binnen het SSM heeft de Europese Centrale Bank (ECB) de eindverantwoordelijkheid voor het (directe) prudentiële toezicht op de grootste banken in de Europese bankenunie overgenomen van de nationale toezichthouders. Naast gemeenschappelijk bankentoezicht is in het kader van de Europese bankenunie ook besloten tot Europese afwikkeling van banken, in de vorm van het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (*Single Resolution Mechanism*, SRM).[3] Voor een uitgebreide beschrijving van de werking van het SRM verwijs ik naar de brief die ik op 23 februari jl. aan uw Kamer heb gestuurd.[4]

Binnen de Europese bankenunie is het doel om bij afwikkeling een beroep op publieke middelen zoveel mogelijk te beperken. Een van de instrumenten die daaraan moet bijdragen is het instrument van bail-in. Bail-in zorgt ervoor dat verliezen en kosten van herkapitalisatie in de eerste plaats worden opgevangen door de aandeelhouders en schuldeisers. Mocht bail-in onvoldoende blijken dan kan gebruik worden gemaakt van middelen uit het gemeenschappelijke afwikkelingsfonds, dat gefinancierd wordt door de sector zelf. Hieronder zal ik nader ingaan op de gevolgen die de komst van de Europese bankenunie heeft voor de positie van de Minister van Financiën en de werkafspraken met de Tweede Kamer.

Ingrijpen door de SRB of DNB

De besluitvorming over de afwikkeling van Nederlandse banken vindt voortaan plaats binnen een Europees gereguleerd kader. Dit Europees kader wordt gevormd door de richtlijn inzake het herstel en afwikkeling van banken (*Bank Recovery Resolution Directive,* BRRD) en de

[2] Kamerstuk 21 501-07, nr. 1217.
[3] Verordening (EU) nr. 806/2014 van het Europees parlement en de Raad van 15 juli 2014 tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen in het kader van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en een gemeenschappelijk bankenafwikkelingsfonds en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 van het Europees parlement en de Raad (PbEU 2014, L 225).
[4] Brief van de Minister van Financiën, d.d. 23-02-2015, «Werking van het Single Resolution Mechanism (SRM)», Kamerstuk 21 501-07, nr. 1238.

SRM-verordening. In de implementatie van dit kader wordt in Nederland voorzien door het voorstel voor de «Implementatiewet Europees kader voor herstel en afwikkeling van banken en beleggingsondernemingen.» Dit wetsvoorstel zal nog dit voorjaar bij uw Kamer worden ingediend.

Waar in de BRRD een uniform raamwerk van minimumeisen voor het herstel en de afwikkeling van banken voor alle EU-lidstaten is afgesproken, tilt het SRM de besluitvorming over de afwikkeling van de grootste banken (en de grensoverschrijdende banken) in de lidstaten die deelnemen aan de Europese bankenunie vanaf 1 januari 2016 naar Europees niveau. De SRB wordt vanaf 1 januari 2016 verantwoordelijk voor eventuele beslissingen omtrent het afwikkelen van een grote Nederlandse bank. In de SRM-verordening is bepaald dat de SRB en de nationale afwikkelingsautoriteiten onafhankelijk en in het algemeen belang dienen te handelen.[5] DNB zal voor Nederland als de nationale afwikkelingsautoriteit zitting nemen in de SRB en in die hoedanigheid betrokken worden bij de besluitvorming over de eventuele afwikkeling van Nederlandse grootbanken of van in Nederland gevestigde onderdelen van een buitenlandse bank.

DNB blijft daarnaast primair verantwoordelijk voor de afwikkeling van de nationale niet-significante banken die geen deel uitmaken van een bankengroep die grensoverschrijdend actief is of die niet onder direct toezicht staan van de ECB. DNB zal daarbij de regels uit de BRRD en de SRM-verordening toepassen. Op het moment dat de ECB in het kader van het SSM echter besluit om het toezicht op de kleine Nederlandse banken naar zich toe te trekken, betekent dat automatisch ook dat de primaire verantwoordelijkheid voor de afwikkeling van een dergelijke instelling verschuift van DNB naar de SRB.

Uit het voorgaande blijkt dat de instelling van het SRM tot gevolg heeft dat het nationale parlementaire budgetrecht niet langer in het geding is bij afwikkeling van een bank en dat bovendien de Minister van Financiën geen zelfstandige rol meer heeft bij de besluitvorming ten aanzien van de afwikkeling van een bank. Dit brengt met zich mee dat er geen sprake meer zal zijn van voorafgaande betrokkenheid van het nationale parlement bij besluitvorming over afwikkeling van een Nederlandse bank. Bovendien is in dit verband binnen het Europees kader informatie-uitwisseling vooraf met het nationale parlement niet toegestaan.[6] Uiteraard vindt er wel verantwoording ten aanzien van de besluiten van de SRB en DNB achteraf plaats. Ook beschrijft de SRM-verordening de rol van de nationale parlementen bij afwikkeling van banken. De volgende paragraaf gaat hier nader op in.

Verantwoording

Nu besluitvorming over afwikkeling van banken in belangrijke mate op Europees niveau plaatsvindt, verschuift de verantwoording over het optreden van de afwikkelingsautoriteit(en) eveneens grotendeels van nationaal naar Europees niveau. Zo legt de SRB met betrekking tot de uitvoering van de SRM-verordening verantwoording af aan het Europees parlement, de Europese Raad en de Europese Commissie.[7]

Nationale parlementen krijgen jaarlijks een verslag van de SRB toegestuurd over de uitvoering van de aan de SRB opgedragen taken en kunnen vragen of opmerkingen bij de SRB indienen ten aanzien van de

[5] Artikel 47, eerste lid, van de SRM-verordening
[6] Artikel 84 BRRD en artikel 88 van de SRM-verordening.
[7] Artikel 45 van de SRM-verordening.

aan de SRB toevertrouwde verantwoordelijkheden. Ook kan het nationale parlement van een deelnemende lidstaat de voorzitter van de SRB uitnodigen om samen met een vertegenwoordiger van de nationale afwikkelingsautoriteit (DNB) aan een gedachtewisseling over de afwikkeling van een Nederlandse bank deel te nemen.[8]De voorzitter is verplicht om gevolg te geven aan die uitnodiging.[9]

Dit laat onverlet dat voor de taken die bij de SRM-verordening aan nationale organen zijn opgedragen, verantwoording richting het nationale parlement geschiedt krachtens nationale wetgeving, op een wijze die vergelijkbaar is met de wijze van verantwoording over ingrepen bij andere financiële instellingen dan banken. Het gaat hier onder meer op de situatie waarbij DNB binnen het SRM als nationale afwikkelingsautoriteit besluit over de afwikkeling van een niet-significante bank in Nederland (voor zover de ECB het directe toezicht op de bank niet naar zich toe heeft getrokken). De verantwoording door DNB vindt in een deze gevallen plaats door tussenkomst van de Minister van Financiën, die politiek verantwoordelijk blijft voor het waarborgen van de stabiliteit van het financiële stelsel in Nederland. Om invulling te kunnen geven aan deze politieke verantwoordelijkheid, zal DNB de Minister van Financiën op de hoogte dienen te brengen van ontwikkelingen bij een bank, die de stabiliteit van het Nederlandse financiële stelsel in gevaar kunnen brengen.[10] DNB beschikt over die informatie vanuit haar rol als nationale afwikkelingsautoriteit binnen het SRM.

Ingrijpen door de Minister van Financiën

Zoals hierboven beschreven zal door de Europese bankenunie een nationale ingreep bij een bank – inclusief inzet van nationale publieke middelen – door de Minister van Financiën in beginsel niet meer nodig zijn. Dit neemt niet weg dat er zich nog steeds uitzonderlijke situaties kunnen voordoen bij andere financiële instellingen dan een bank, zoals een verzekeraar.[11] Hoewel het principe dat private crediteuren voor de kosten van afwikkeling opdraaien ook bij andere financiële instellingen het uitgangspunt is,[12] lijkt het mede gelet op de aanbeveling van de commissie De Wit en het eerder genoemde budgetrecht van het parlement, opportuun tot werkafspraken met de Tweede Kamer te komen voor het onverhoopte geval dat er nationale publieke middelen zouden moeten worden ingezet ten behoeve van een dergelijke ingreep. Een voorstel voor concrete werkafspraken treft u in de bijlage bij deze brief.

Verslaglegging

In dit verband merk ik op dat door de Tweede Kamer een motie is aangenomen waarin het presidium van de Tweede Kamer is opgeroepen te onderzoeken of van vertrouwelijke overleggen voortaan schriftelijk verslag kan worden gelegd, opdat een dergelijk verslag eventueel op een later tijdstip kan worden betrokken in de verantwoording over genomen besluiten.[13] Ik onderken het belang van verantwoording achteraf. Hierbij merk ik op dat verslaglegging kan leiden tot een inhoudelijk meer formeel overleg, waardoor een minder open gedachtewisseling over een interventiemaatregel die op dat moment nog definitief vorm moet krijgen

---

[8] Artikel 46 van de SRM-verordening.
[9] Artikel 46 van de SRM-verordening.
[10] Artikel 1:90, vijfde lid, van de Wet op het financieel toezicht.
[11] In 2008 is het ook noodzakelijk gebleken verzekeraar Aegon van kapitaalsteun te voorzien.
[12] Ook het meest recente staatssteunkader van de Europese Commissie voor steun aan banken verklaart de eis van burden sharing van overeenkomstige toepassing op andere financiële instellingen als verzekeraars.
[13] Kamerstuk 31 980, nr. 79, motie Merkies.

kan plaatsvinden. In dit verband zou mijn voorkeur daarom zijn af te spreken geen schriftelijk verslag te maken van vertrouwelijke overleggen, omwille van een zo inhoudelijke mogelijk vertrouwelijk overleg. Wel zal ik in mijn brieven aan de Tweede Kamer verslag doen van de wijze waarop ik de Kamerleden in de vertrouwelijke fase heb geïnformeerd en over de inhoud van de tijdens het vertrouwelijk overleg gegeven informatie.

Complianceregeling Kamerleden

De informatie die mogelijkerwijs aan de orde komt in dit kader zal onderhevig zijn aan een vertrouwelijkheidregime. Zo kan er sprake zijn van informatie die vertrouwelijk is, omdat deze afkomstig is van de toezichthouder (toezichtvertrouwelijk). Informatie kan tevens bedrijfsvertrouwelijk of koersgevoelig zijn. Voor dergelijke informatie gelden regels omtrent voorwetenschap. Ook het gegeven zelf dat informatie wordt gedeeld is vertrouwelijk; het bekend worden dat over een bepaalde instelling vertrouwelijk informatie wordt verschaft aan de Tweede Kamer kan immers al belangrijke vertrouwenseffecten hebben die de financiële stabiliteit kunnen schaden. Ik zou de Tweede Kamer daarom willen aanbevelen een eigen complianceregeling te ontwikkelen, waarin wordt geregeld hoe om te gaan met de vertrouwelijke aard van eventuele toekomstige overleggen.

Slot

Ik hoop, zoals toegelicht in deze brief, dat door de oprichting van het SRM de kans op ingrepen in de financiële sector door de Minister van Financiën uitzonderlijk is geworden. Mocht dit zich onverhoopt toch nog voordoen, dan kunnen de in de bijlage bij deze brief opgenomen werkafspraken mijns inziens tegemoet komen aan de wens van de Tweede Kamer heldere afspraken te maken teneinde haar informatiepositie voorafgaand aan ingrepen in de financiële sector te versterken.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

Bijlage:

Informatieprotocol m.b.t. niet-bancaire instellingen

Werkafspraken inzake vertrouwelijke overleggen:

Ministerie van Financiën – Tweede Kamer

1. Vertrouwelijk (mondeling) overleg vindt plaats op het moment dat niet kan worden uitgesloten dat een interventiemaatregel moet worden getroffen en de aanleiding en mogelijke oplossingsrichtingen voldoende in kaart zijn gebracht om in een briefing aan de Tweede Kamer te kunnen toelichten. Noodzaak tot vertrouwelijkheid van dit overleg kan bijvoorbeeld zijn koersgevoelige, bedrijfsgevoelige, of toezichtvertrouwelijke informatie, waarop wettelijke geheimhoudingsbepalingen van toepassing zijn, e.d.

2. Het (eerste) vertrouwelijke overleg vindt plaats op initiatief van de Minister. Vervolgoverleg vindt plaats op initiatief van de Minister dan wel op initiatief van een meerderheid van de deelnemende Kamerleden.

3. Het vertrouwelijk overleg vindt plaats vanwege de wenselijkheid van tijdige betrokkenheid van de Kamer/commissie. Tijdens het overleg worden de financieel woordvoerders van de fracties door de Minister geïnformeerd. Tijdens het overleg kunnen de leden (technische) vragen stellen. De leden wordt niet om instemming gevraagd, evenmin wordt er gevraagd naar hun (fractie)standpunt.

4. Vanuit het Ministerie van Financiën/De Nederlandsche Bank (DNB) nemen ten hoogste deel aan het overleg:
   – De Minister van Financiën.
   – De politiek assistent van de Minister van Financiën.
   – Eén of meer Financiënambtenaren.
   – De directeur toezicht en/of directeur afwikkeling van DNB.
   – Eén of meer medewerkers van DNB.

5. Vanuit de Tweede Kamer nemen deel aan het overleg:
   – Voorzitter commissie Financiën.
   – Eén Kamerlid per fractie met een vast lidmaatschap in de commissie Financiën. Een Kamerlid dat is verhinderd kan alleen worden vervangen door zijn/haar fractievoorzitter.
   – Griffier commissie Financiën.

6. De informatieverschaffing kan worden ondersteund door vertrouwelijk opgestelde en getoonde presentaties van de zijde van Financiën en DNB. Een hard copy van de door Financiën en/of DNB gegeven presentatie(s) worden aan de griffier van de commissie ter hand gesteld. Zij worden achter slot en grendel bewaard.

7. De aan het overleg deelnemende Kamerleden mogen hun fractievoorzitter informeren over het besprokene. De fractievoorzitter moet dan ook geheimhouding in acht nemen.

8. Geheimhouding is een expliciete voorwaarde om aan het overleg deel te nemen. Van het overleg wordt geen verslag gemaakt.